STAATSCOURANT

Officiële uitgave van het Koninkrijk der Nederlanden sinds 1814.

Nr. 7458
23 maart
2015

Regeling van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, van 18 maart 2015, nr. IENM/BSK-2015/52417, houdende vaststelling van criteria ter nadere invulling van de voorwaarden als bedoeld in artikel 5 van de kaderrichtlijn afvalstoffen (Regeling criteria bijproducten kaderrichtlijn afvalstoffen)

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,

Gelet op artikel 1.1, zesde lid, van de Wet milieubeheer;

BESLUIT:

Artikel 1

Onder 'onmiddellijk worden gebruikt zonder enige verdere verwerking anders dan die welke bij normale productiepraktijken gangbaar is', als bedoeld in artikel 5, eerste lid, onderdeel b, van de kaderrichtlijn afvalstoffen, wordt in ieder geval verstaan het verwerkingsproces dat ten aanzien van een stof, preparaat of voorwerp is opgenomen in bijlage 1.

Artikel 2

Onder 'geproduceerd als een integraal onderdeel van een productieproces', als bedoeld in artikel 5, eerste lid, onderdeel c, van de kaderrichtlijn afvalstoffen, wordt in ieder geval verstaan het productie-proces van herkomst dat ten aanzien van een stof, preparaat of voorwerp is opgenomen in bijlage 2.

Artikel 3

Deze regeling wordt aangehaald als: Regeling criteria bijproducten kaderrichtlijn afvalstoffen.

Artikel 4

Deze regeling treedt in werking op 1 april 2015.

Deze regeling zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
W.J. Mansveld

BIJLAGE 1 ALS BEDOELD IN ARTIKEL 1 VAN DE REGELING CRITERIA BIJPRODUCTEN KADERRICHTLIJN AFVALSTOFFEN

Stof, preparaat of voorwerp	Verwerkingsproces
Ruwe glycerine Samenstelling (massaprocent): 70% – 95% glycerine (CAS 56-81-5, EINECS 200-289-5) en indien aanwezig: – Methanol: maximaal 2% – MONG*: maximaal 10% – Zout (NaCl): maximaal 10% – Water: maximaal 20% * MONG: overige organische stoffen of materialen	Productie van zuivere glycerine door middel van achtereenvolgens: – verwarming tot 100 °C; – onder licht vacuüm (50 mbar) verdampen van methanol en water; – afscheiding gezuiverde glycerine door middel van destillatie bij 5 mbar; en – verhoging glycerine opbrengst door behandeling van bodemfractie in de-canter en post-still.

BIJLAGE 2 ALS BEDOELD IN ARTIKEL 2 VAN DE REGELING CRITERIA BIJPRODUCTEN KADERRICHTLIJN AFVALSTOFFEN

Stof, preparaat of voorwerp	Productieproces van herkomst
Ruwe glycerine Samenstelling (massaprocent): glycerine: 70% – 95% (CAS 56-81-5, EINECS 200-289-5) en indien aanwezig: – Methanol: maximaal 2% – MONG*: maximaal 10% – Zout (NaCl): maximaal 10% – Water: maximaal 20% * MONG: overige organische stoffen of materialen	Productie van biodiesel
Ruwe glycerine Samenstelling (massaprocent): Glycerine: minimaal 70% (CAS 56-81-5, EINECS 200-289-5) en indien aanwezig: – TFM*: maximaal 1,0% – Water: maximaal 30% – Zout: maximaal 0,05% – Methanol: maximaal 0,05% * TFM: Total Fatty Matter (totaal aan vetachtige stoffen)	Productie van vetzuren uit dierlijke of plantaardige vetten en oliën

TOELICHTING

Aanleiding voor de regeling

In juni 2013 en januari 2014 heeft de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu de Tweede Kamer geïnformeerd over het programma Van afval naar grondstof (VANG), gericht op het stimuleren van de ontwikkeling van de circulaire economie.[1] Een aspect hiervan is optimale benutting van grondstoffen. Dit vraagt ondermeer om het stimuleren van het gebruik van *productieresiduen*.

Een productieresidue is in de Europese Kaderrichtlijn Afvalstoffen (2008/98/EG; hierna: kaderrichtlijn) aangeduid als een 'stof die of een voorwerp dat het resultaat is van een productieproces dat niet in de eerste plaats bedoeld is voor de productie van die stof of dat voorwerp'.

De kaderrichtlijn bepaalt dat een productieresidu als *bijproduct* (in plaats van afvalstof) kan worden aangemerkt indien aan de volgende vier voorwaarden wordt voldaan (artikel 5, eerste lid):

a) *het is zeker dat de stof of het voorwerp zal worden gebruikt;*
b) *de stof of het voorwerp kan onmiddellijk worden gebruikt zonder enige verdere verwerking anders dan die welke bij normale productiepraktijken gangbaar is;*
c) *de stof of het voorwerp wordt geproduceerd als een integraal onderdeel van een productieproces; en*
d) *verder gebruik is rechtmatig, m.a.w. de stof of het voorwerp voldoet aan alle voorschriften inzake producten, milieu en gezondheidsbescherming voor het specifieke gebruik en zal niet leiden tot over het geheel genomen ongunstige effecten op het milieu of de menselijke gezondheid.*

De bijproduct status maakt de toepassing van productieresiduen makkelijker: men heeft dan niet te maken met diverse lasten en kosten krachtens de verplichtingen onder de afvalwetgeving.

Het moet natuurlijk vanuit het oogpunt van bescherming van het milieu wel verantwoord zijn om een productieresidu van het regime van de afvalwetgeving te vrijwaren. Daarom bevat de kaderrichtlijn de vier voorwaarden. Deze zijn algemeen geformuleerd; per geval is dus een beoordeling nodig van houder en bevoegd gezag, zo nodig de rechter. De vier voorwaarden hebben hun achtergrond in de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie. De Europese Commissie heeft de vier voorwaarden toegelicht in een guidance document[2] (hierna: de EU guidance), maar geen maatregelen vastgesteld om te bepalen volgens welke criteria een specifieke stof of een specifiek voorwerp kan worden aangemerkt als bijproduct als bedoeld in artikel 5, tweede lid, van de kaderrichtlijn.

Probleem dat de regeling beoogt op te lossen

In de praktijk blijkt er met name onduidelijkheid te bestaan over de precieze invulling van de voorwaarden b en c. De jurisprudentie over de kaderrichtlijn biedt hierover tot nog toe onvoldoende uitsluitsel. Wel maakt de kaderrichtlijn duidelijk dat, in afwijking van de rechtspraak over het begrip afvalstof die is gewezen onder de toenmalige Kaderrichtlijn 2006/12/EG en diens voorgangers, aan de status van bijproduct niet meer in alle gevallen in de weg hoeft te staan dat een productieresidu nog een bewerking moet ondergaan alvorens het wordt gebruikt. Het gaat er om of een dergelijke bewerking of voorbehandeling al dan niet moet worden gekwalificeerd als een 'verwerking anders dan die welke bij normale productiepraktijken gangbaar is'.

De onduidelijkheid over de invulling van voorwaarde b en de verhouding hiervan tot voorwaarde c, leidt in de praktijk nog steeds tot rechtsonzekerheid. Gevolg hiervan kan zijn dat productieresiduen waarvan het gebruik zeker en rechtmatig is en die dus voldoen aan de voorwaarden a en d, niet als bijproduct worden aangemerkt, maar nog als een afvalstof. Dit speelt onder meer bij nieuwe innovatieve toepassingen voor productieresiduen als gevolg van ontwikkelingen in de stand der techniek, waar het uit de aard der zaak moeilijk is vast te stellen of een behandeling 'gangbaar' en 'normaal' is.

Met de lasten en kosten die de afvalstatus met zich meebrengt wordt het gebruik van productieresiduen economisch minder aantrekkelijk. Zeker in het licht van het beleidsdoel om het gebruik van productieresiduen te stimuleren, is het onwenselijk dat dit gebruik wordt belast met het regime van de afvalwetgeving zonder dat er een reden is vanuit het doel van de afvalwetgeving: de beheersing van afval-gerelateerde risico's voor milieu en menselijke gezondheid (zoals illegale of ongecontroleerde stort, lozing of verbranding en illegale of ongecontroleerde toepassing). Een kwalificatie als afvalstof is

[1] Kamerstukken II 2012–2013, 33 043, nr. 15 en nr. 28.
[2] Guidance on the interpretation of key provisions of Directive 2008/98/EC on waste (EC, DG ENVI, juni 2012)

dan een onnodige belemmering. Eén van de doelstellingen van het programma VANG is het wegnemen van zulke onnodige belemmeringen.

Werking van de regeling

Deze regeling geeft voor specifieke productieresiduen criteria waaraan getoetst kan worden bij de beoordeling van de vraag of wordt voldaan aan de voorwaarde b of c van de kaderrichtlijn. Op die manier wordt voor de betrokkenen bij de handel in en het gebruik van het residu, rechtszekerheid geschapen en wordt voor de praktijk van vergunningverlening en handhaving helderheid verschaft over de invulling van deze voorwaarden.

Indien de houder aantoont dat het residu aan het specifiek daarvoor bepaalde criterium voldoet, wordt voldaan aan voorwaarde b respectievelijk c.

Indien het residu niet aan het criterium in de regeling voldoet, kan het nog steeds aan voorwaarde b respectievelijk c voldoen; dit is ter beoordeling aan de houder, het bevoegd gezag en in laatste instantie de rechter, zoals ook het geval zou zijn zonder het bestaan van de regeling.

De mogelijkheid bestaat dat de regeling in de toekomst wordt uitgebreid met nog andere productieresiduen als daar vanuit de handels-, vergunnings- of handhavingspraktijk behoefte aan bestaat. Een productieresidu kan in de regeling worden opgenomen als er een rechtmatige en beleidsmatig wenselijke toepassing is die bevorderd wordt door de status van bijproduct (vrijwaring van de afvalregelgeving), maar de aanmerking als bijproduct in het geding is als gevolg van onduidelijkheid ten aanzien van de voorwaarden b dan wel c van de kaderrichtlijn.

Grondslag van de regeling

Deze regeling vindt haar grondslag in artikel 1.1, zesde lid, vierde volzin, van de Wet milieubeheer, zoals deze luidt sinds 15 oktober 2014. Op basis hiervan kan door de minister van Infrastructuur en Milieu in een ministeriële regeling nadere invulling worden gegeven aan de voorwaarden van de kaderrichtlijn. De Europese Commissie heeft in de EU guidance aangegeven dat lidstaten daartoe de bevoegdheid hebben. Bovendien volgt uit de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie[3] dat, bij het ontbreken van gemeenschapsbepalingen omtrent criteria ter invulling van de voorwaarden voor bijproducten uit de kaderrichtlijn, een lidstaat vrij is in zijn keuze van de bewijsmethoden voor de verschillende elementen in de richtlijnen die zij omzetten.

Criteria ter invulling van voorwaarde b

de stof of het voorwerp kan onmiddellijk worden gebruikt zonder enige verdere verwerking anders dan die welke bij normale productiepraktijken gangbaar is

Bij het toetsen aan deze voorwaarde is de kernvraag welke soorten verwerkingen (of bewerkingen) anders zijn dan ‘gangbaar bij normale productiepraktijken’ (in de Engelstalige tekst staat: ‘other than normal industrial practice’).

Veel verwerkingen (of bewerkingen) worden zowel toegepast op afvalstoffen als op niet-afvalstoffen. De kaderrichtlijn geeft in de bijlagen I en II niet-limitatieve opsommingen van ‘verwijderingshandelingen’ van afvalstoffen respectievelijk ‘handelingen van nuttige toepassing’ van afvalstoffen. Hiermee geeft de kaderrichtlijn aanwijzingen voor het kwalificeren van *handelingen* die met afvalstoffen worden verricht. De kaderrichtlijn geeft echter *niet* in omgekeerde richting aan dat stoffen of materialen waarop een van de genoemde handelingen wordt toegepast altijd als afvalstof te kwalificeren zijn.

Het meest duidelijke voorbeeld hiervan is de nuttige toepassing R1 ‘hoofdgebruik als brandstof of als ander middel voor energieopwekking’ in bijlage II. Dergelijk gebruik kennen we vooral van gewone brandstoffen zoals steenkool, benzine, diesel en aardgas. Ook de verwijderingshandeling D2 ‘uitrijden’ (in de betekenis van verspreiding over een landbouwperceel) in bijlage I en de vergelijkbare nuttige toepassing R10 ‘Uitrijden voor landbouwkundige of ecologische verbetering’ in bijlage II worden op de eerste plaats toegepast met evidente niet-afvalstoffen, zoals kunstmest. De bij verwijderingshandeling D9 (bijlage I) genoemde voorbeelden van ‘fysisch-chemische behandeling’: drogen, verdampen en calcineren, zijn ‘normal industrial practice’ in de chemie. Hetzelfde geldt ook voor drogen en

[3] Onder meer zaak C-194/05 van het HvJ EU van 18 december 2007.

verdampen in ondermeer de cosmetica- en voedingswarenindustrie en in de farmaceutische industrie.

Gezien het bovenstaande kan men dus niet stellen dat een bepaald soort bewerking van een productieresidu automatisch betekent dat het om een afvalstof gaat. Wanneer in het verleden in de jurisprudentie een bepaalde bewerking is aangemerkt als een van de redenen dat het productieresidu in kwestie een afvalstof was, betekent dit niet dat toepassing van diezelfde bewerking op een *ander* productieresidu automatisch maakt dat ook dit productieresidu als afvalstof gekwalificeerd moet worden. De bewerking kan namelijk voor dit andere productieresidu, gezien de omstandigheden van het geval, 'gangbaar bij normale productiepraktijken' zijn.

In dit verband moet de term 'normale productiepraktijk' ook *nieuwe* productiepraktijken kunnen omvatten. Er is immers geen enkele reden om een innovatie waarbij een productieresidu een nieuwe toepassing krijgt te belasten met eisen van de afvalwetgeving alleen om de reden dat de productiepraktijk niet 'normaal' wordt bevonden en daarmee niet aan voorwaarde b voldaan zou zijn.

Het gaat dus niet om de 'normale' (conventionele) productiepraktijk, maar om de stand der techniek. Deze kan zijn beschreven in patenten dan wel technisch-wetenschappelijke literatuur. Processen die hierin niet zijn terug te vinden, staan wellicht wel beschreven in de vergunning voor de betreffende activiteit. Als duidelijk is dat het productieresidu wordt toegepast in een *bewezen functioneel en beheersbaar proces*, dat wil zeggen een proces dat een specifiek beoogd product (stof, materiaal, voorwerp, artikel) oplevert, of een specifiek beoogde kwaliteit (energie, bodemverbetering, ophoging, afdekking, enz.), kan dat proces worden aangemerkt als 'normale productiepraktijk' en kunnen alle behandelingen die in het kader van dat proces plaatsvinden worden aangemerkt als 'gangbaar' bij deze normale productiepraktijk. Dit is een ruime uitleg van voorwaarde b, met als rechtvaardiging het belang om de kwalificatie van productieresiduen als bijproduct niet te laten struikelen over enkel (onduidelijkheid over de uitleg van) voorwaarde b zonder dat er sprake is van typisch afvalgerelateerde risico's die vragen om beheersing met behulp van afvalwetgeving.

In dit licht geeft bijlage 1 bij deze regeling als criteria ter invulling van voorwaarde b de naam of omschrijving van een *bewezen functioneel en beheersbaar proces* waarin het betreffende productieresidu wordt toegepast. Dat proces als geheel, met al zijn stappen, wordt krachtens artikel 1 van de regeling aangemerkt als verwerking die bij normale productiepraktijken gangbaar is, als bedoeld in voorwaarde b van artikel 5 van de kaderrichtlijn. Het productieresidu voldoet daarmee *in elk geval* aan voorwaarde b als het aantoonbaar in het genoemde proces wordt verwerkt.

De linkerkolom van bijlage 1 bevat de naam van een productieresidu en de relevante eisen die gelden voor de samenstelling. Aan deze eisen moet voldaan zijn opdat dit productieresidu toepasbaar is in het verwerkingsproces dat in de rechterkolom staat. De stoffen waarvoor een maximaal gehalte genoemd staat, hoeven niet in het productieresidu aanwezig te zijn, maar áls ze aanwezig zijn, mag hun gehalte de aangegeven grens niet overschrijden.

Het voldoen aan de links genoemde samenstelling is nog geen bewijs dat de stof ook voldoet aan voorwaarde d, dat wil zeggen 'aan alle voorschriften inzake producten, milieu en gezondheidsbescherming voor het specifieke gebruik' voldoet en zal niet leiden tot 'over het geheel genomen ongunstige effecten op het milieu of de menselijke gezondheid'. Immers ook een stof die voldoet aan de links genoemde samenstelling kan (al dan niet met opzet) tot op zekere hoogte verontreinigd zijn met gevaarlijke stoffen die de stof als geheel ongeschikt doen zijn voor het beoogde verdere gebruik.

Criteria ter invulling van voorwaarde c

de stof of het voorwerp wordt geproduceerd als een integraal onderdeel van een productieproces

Deze voorwaarde betreft de herkomst van het productieresidu. De vraag is wat 'integraal onderdeel van een productieproces' betekent. De EU guidance bij de kaderrichtlijn betrekt voorwaarde c op het gereed maken van het productieresidu voor verder gebruik, waardoor het onderscheid met voorwaarde b vervaagt.[4] De EU guidance komt dan ook op dezelfde vraag uit die bij voorwaarde b centraal staat, namelijk welke acties onder 'normal industrial practice' vallen. Daarnaast wordt in de EU guidance de vraag gesteld wat de aard en omvang (of verstrekkendheid) zijn van de acties die nodig zijn om het productieresidu gereed te maken voor direct verder gebruik en in hoeverre die acties

[4] '[...] a material, which is made ready for further use through an integral part of a production process, can be regarded as a by-product. If a material leaves the site or factory where it is produced in order to undergo further processing, this may be evidence that such tasks are no longer part of the same production process, thus disqualifying it as a by-product.'

geïntegreerd zijn in het hoofdproces waar het residu ontstaat.[5] Er wordt een enkel voorbeeld gegeven waarin de benodigde acties als 'geïntegreerd' aangemerkt worden, zonder duidelijke argumentatie. Onduidelijk is hoe het antwoord op de in de EU guidance gestelde vragen helpt bij het bepalen van afval-gerelateerde risico's die maken dat de bijproductstatus ongewenst is.

Voor de beheersing van afval-gerelateerde risico's is het echter niet belangrijk wáár een behandeling plaatsvindt die het residu moet ondergaan om inzetbaar te worden voor verder gebruik en of die behandeling 'geïntegreerd' is in het hoofdproces waar het residu ontstaat (afgezien van de vraag wat 'geïntegreerd' betekent). Hoofdzaak is dat er *zekerheid* wordt gegeven dat de behandeling en een verantwoord verder gebruik zullen plaatsvinden.

De uitleg van voorwaarde c als sterk gerelateerd aan voorwaarde b baseert de EU guidance op de Europese jurisprudentie, waarvan voorwaarde c de codificatie is. De vragen die de EU guidance meegeeft voor het toetsen aan voorwaarde c kunnen leiden tot een kwalificatie van een productieresidu als afvalstof zonder duidelijke reden op grond van afval-gerelateerde risico's. Het beleidsdoel om het gebruik van productieresiduen te stimuleren vraagt daarom een ruime uitleg van de begrippen 'normal industrial practice' en 'integrated in the main production process'. Voorwaarde c moet de bijproductstatus alleen blokkeren als er risico's zijn die afval-gerelateerd zijn, die dus vragen om controle onder de afvalwetgeving en die mogelijk onvoldoende onderkend worden bij toetsing aan de andere drie voorwaarden.

Zo'n focus wordt wel verkregen als 'geproduceerd als integraal onderdeel van een productieproces' uitgelegd wordt als: het residu is *onlosmakelijk gekoppeld* aan het productieproces waarbij het ontstaat, dat wil zeggen het *ontstaat bij de gangbare, normaal beheerste uitvoering van het proces*. Dit betekent dat *niet* wordt voldaan aan voorwaarde c als het residu ontstaan is door een niet-beheerste afwijking van het normale verloop van een productieproces. Zo'n incidenteel ontstaan productieresidu zal veelal niet goed bekende eigenschappen hebben en daarmee ongeschikt of althans minder aantrekkelijk zijn voor verder gebruik. Juist dit brengt afval-gerelateerde risico's met zich mee. Om die reden moet zo'n residu onder het regime van de afvalwetgeving vallen en moet het dus niet als 'bijproduct' aangemerkt worden.

Bijlage 2 van deze regeling geeft als criteria ter invulling van voorwaarde c de naam of omschrijving van het productieproces waarin het betreffende productieresidu ontstaat. Dat proces van herkomst wordt krachtens artikel 2 van de regeling aangemerkt als proces waarbij het residu wordt geproduceerd als een integraal onderdeel, als bedoeld in voorwaarde c. Het productieresidu voldoet *in elk geval* aan voorwaarde c als het aantoonbaar afkomstig is van het genoemde productieproces.

De linkerkolom van bijlage 2 vermeldt, evenals de linkerkolom van bijlage 1, een aanduiding van de samenstelling van het productieresidu. De betekenis ervan verschilt echter. De samenstelling die staat genoemd in de linkerkolom van bijlage 2 is kenmerkend voor het residu dat ontstaat als een integraal onderdeel van het productieproces dat in de rechterkolom staat genoemd. Derhalve bepaalt de regeling dat een productieresidu met de links genoemde samenstelling en afkomstig uit het rechts genoemde proces voldoet aan voorwaarde c.

Valt een residu van het rechts genoemde productieproces qua samenstelling buiten het links genoemde bereik, dan is artikel 2 van de regeling niet van toepassing. Om te bewijzen dat het residu toch voldoet aan voorwaarde c is dan extra informatie nodig die aantoont dat het residu daadwerkelijk is ontstaan als een integraal onderdeel van het rechts genoemde productieproces.

Het voldoen aan de links genoemde samenstelling is nog geen bewijs dat de stof ook voldoet aan voorwaarde d. Hiervoor geldt hetzelfde als ter zake is opgenomen bij het onderdeel '*Criteria ter invulling van voorwaarde b'* in deze toelichting.

Gevolgen voor de concurrentieverhoudingen tussen bedrijven

De bij deze regeling vastgestelde criteria hebben niet de potentie om het gelijke speelveld binnen de Europese Unie te verstoren. De criteria hebben een insluitende werking, geen uitsluitende werking. De regeling bepaalt immers dat als een productieresidu aan een specifiek criterium voor dat residu voldoet, de stof geacht wordt te voldoen aan hetzij voorwaarde b hetzij voorwaarde c van de kaderrichtlijn, maar laat de mogelijkheid open dat de stof, als hij niet aan het criterium voldoet, toch op grond van de vier algemene voorwaarden van de kaderrichtlijn als bijproduct wordt beoordeeld.

[5] 'What is the nature and extent of the tasks needed to prepare the material for direct further use? How integrated are these tasks in the main production process?'

De mogelijkheid om een productieresidu als bijproduct aan te merken (en zo gevrijwaard te zijn van de vereisten van de afvalregelgeving) wordt dus niet ingeperkt door de regeling. De criteria die in de regeling zijn neergelegd zijn geen technische eisen die de handel in de betreffende productieresiduen beperken. Als een specifiek productieresidu in de regeling is opgenomen, gelden de voor dat residu bepaalde criteria zowel voor een in Nederland geproduceerd residu als voor een geïmporteerd buitenlandse residu, wanneer het beoordeeld wordt door een bevoegd gezag in Nederland.

Handhaving

Opname van een productieresidu in de regeling betekent niet dat het productieresidu *per se* een bijproduct is. Immers, om de status van bijproduct te verkrijgen moet worden voldaan aan alle vier de voorwaarden van de kaderrichtlijn. De regeling vormt derhalve met betrekking tot de genoemde productieresiduen zeer zeker geen vrijbrief voor producenten, vervoerders, verwerkers of handhavers. Het bevoegd gezag heeft de taak toe te blijven zien op het voldoen aan alle vier de voorwaarden.

Uit vaste jurisprudentie[6] volgt dat op de houder van het productieresidu de bewijslast rust dat aan alle voorwaarden van de kaderrichtlijn is voldaan en dat hij niet voornemens is zich van het residu te ontdoen. Indien de bewijsmiddelen niet worden geleverd kan de handhaver het productieresidu dan ook als een afvalstof beschouwen.

Het bewijs dat geen sprake is van een afvalstof, maar van een bijproduct kan onder meer bestaan uit contracten met afnemers en documentatie waaruit de samenstelling, de herkomst en de functionaliteit van het productieresidu blijkt. De houder zal met deze documentatie met name afdoende aannemelijk dienen te maken dat het gebruik van het productieresidu zeker en rechtmatig is (voorwaarden a en d van artikel 5, eerste lid, van de kaderrichtlijn) en ook overigens voldoet aan hetgeen daarover (wat betreft de voorwaarden b en c van artikel 5, eerste lid van de kaderrichtlijn) in de bijlage van deze regeling is bepaald.

Gegeven de taak van het bevoegd gezag om toe te zien op het voldoen aan de voorwaarden van de kaderrichtlijn, kan de handhaver in het kader van een risicogestuurde handhaving actief om deze informatie vragen. De handhaver kan in dat verband afspraken maken met een verzender of ontvanger om voorafgaand aan transport bewijsmiddelen te krijgen die de handhaver noodzakelijk acht om te beoordelen dat geen sprake is van een afvalstof.

Deze handhavingspraktijk wordt per 1 januari 2016[7] ook uitdrukkelijk verankerd in de dan herziene EVOA[8]. In artikel 50, vierde lid, bis en ter, is expliciet bepaald dat een verplaatsing van een stof of voorwerp als een illegaal afvaltransport kan worden beschouwd als de houder van de stof niet, niet tijdig of niet toereikend kan bewijzen dat geen sprake is van een afvalstof.

Administratieve lasten

Deze regeling leidt niet tot een verzwaring van de administratieve lasten. In tegendeel: de regeling biedt de houder van een in de regeling opgenomen productieresidu meer rechtszekerheid ten aanzien van de vraag of is voldaan aan de voorwaarde b of c van de kaderrichtlijn. De bewijslast voor de houder ten aanzien van de voorwaarden b en c wordt hierdoor beperkt tot het aantonen dat het productieresidu daadwerkelijk afkomstig is van het proces genoemd in bijlage 2 en daadwerkelijk ingezet wordt in het proces genoemd in bijlage 1. Dit zal doorgaans aan te tonen zijn met een leveringscontract dan wel een vrachtbrief waarin informatie over herkomst, samenstelling en functionaliteit is opgenomen. Overigens laat de regeling onverlet dat de houder ook nog moet aantonen dat het productieresidu voldoet aan de voorwaarden a en d.

Afstemming met betrokkenen

Deze regeling leidt niet tot verandering in reeds bestaande verplichtingen of rechten ten aanzien van

---

[6] HvJEU 3 oktober 2013, zaak C-113/12 (Brady)
ABRvS 3 november 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO2729
ABRvS 4 december 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2212
ABRvS 18 december 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2461 en ECLI:NL:RVS:2013:2464
ABRvS 5 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:330

[7] Verordening (EU) nr. 660/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1013/2006 betreffende de overbrenging van afvalstoffen. Deze verordening is van toepassing met ingang van 1 januari 2016.

[8] Verordening (EG) nr. 1013/2006 betreffende de overbrenging van afvalstoffen

productieresiduen. Om die reden en vanwege het hoog technische gehalte van de regeling is afgezien van internetconsultatie. Wel is een concept van de regeling besproken met het betrokken bedrijfsleven. Naar aanleiding van dit overleg zijn de samenstellingseisen van de in bijlage 1 en 2 genoemde stoffen en processen aangepast. De regeling is voorts ambtelijk afgestemd met de Europese Commissie, het Ministerie van Economische Zaken en voor commentaar voorgelegd aan de Inspectie Leefomgeving en Transport. Mede naar aanleiding daarvan is de regeling van een uitgebreide toelichting voorzien teneinde handhavers voldoende handvatten te geven in de handhavingspraktijk.

De regeling zal, gelet op artikel 40, tweede lid, van de kaderrichtlijn, ter kennisgeving aan de Europese Commissie worden gezonden.

Inwerkingtreding

De regeling treedt in werking op 1 april 2015. Vanwege het feit dat het bedrijfsleven is gebaat met een spoedige inwerkingtreding en de regeling geen directe gevolgen heeft voor de uitvoeringspraktijk van gemeenten of provincies is afgezien van de minimale invoeringstermijn van twee maanden voor de datum van inwerkingtreding.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
W.J. Mansveld